JUL142021_08B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：10447356 日期：2021年WL Y 14日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名律师，寻求作为持有高等学位的专业人士的第二优先移民分类，以及针对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格，但申请人未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在本程序中，申请人负有证明其符合所请求福利资格的责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查（de novo review），我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条设定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……符合条件的移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及国家经济、

文化或教育利益，或美国的福祉，且其在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免(A)项中关于外国人在美国科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

虽然该法及相关法规均未定义“国家利益”一词，但我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中设定了审理国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项，在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业既具有实质性价值又具有国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟议事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值与国家重要性——聚焦于该外国国民拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟议事业转向该外国国民。为确定其是否处于有利地位以推进拟议事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育、技能、知识及在相关或类似努力中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟议事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS 可评估如下因素：鉴于该外国国民的资格性质或拟议事业，该外国国民获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从该外国国民的贡献中受益；以及该外国国民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。

综合起来必须表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。2

二、分析

审理主任认定申请人符合作为持有高等学位的专业人士的分类资格。审理主任还认定拟议事业具有实质性价值，我们同意；然而，审理主任认定记录未能证明该事业具有国家重要性。基于下文所述理由，申请人未能证明豁免工作邀请要求具有正当理由。

申请人最初将拟议事业描述为“ [起草]法律文件和合同、就索赔进行诉讼、代表客户、[并调解]组织之间的争议 ”，专长于环境与能源法。3 申请人还将其预期职位描述为“ 自雇的专家环境顾问 ”。

在回应审理主任的补件通知（RFE）时，申请人进一步阐述称，“ 在美国，我将担任环境与可再生能源律师，专注于可持续倡议，以保护当地环境、保护当地水域、创建新的环境友好型住房单元，并帮助减少温室气体。 ”申请人还将其当前职位描述为公共辩护人办公室的高级律师，在该办公室她“ 负责环境研究、选民服务、土地利用续期申请、未来住房开发，以及实施诸如[已隐去]《清洁法案》等新法规 ”；然而，申请人表示，“ 我已获得一份全职且永久的工作邀请，我计划在签证获批后接受。 ”

在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或专业的重要性；相反，我们聚焦于“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”。见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。Dhanasar 提供了可能具有第一项要件所要求的国家重要性的事业的例子，例如“ 某些改进的制造工艺或医学进步[在特定领域内产生]国家甚至全球影响 ”，以及“ 具有显著潜力雇用美国工人或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区 ”的事业。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889-90。

因此，环境法或能源法领域整体是否具有国家重要性，以及申请人在国外的先前职业在该国是否具有国家重要性，并非调查的焦点。见同上。相反，确定拟议事业是否具有国家重要性的调查焦点在于记录中所确立的“ 该外国国民拟从事的具体事业 ”的细节。同上。

在上诉中，申请人主张“ 推荐信、书面证据以及重要的、具有证明力的背景材料和学术文章 ”证明拟议

2 关于这三项要件的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
3 尽管为简洁起见我们未讨论记录中的每一份文件，但我们已审查了全部记录。

事业具有国家重要性。申请人提请我们注意为回应审理主任的补件通知而提交的几封信件中的引述。这些信件来自一名[已隐去]、一名律师；[已隐去]的常务董事；[已隐去]的一名项目经理；以及美国驻[已隐去]古巴大使馆的一名文化专员。

总体而言，这些信函侧重于申请人过去的成就，这与Dhanasar第二项要件相关，即申请人是否处于有利地位以推进某项事业，但与拟议事业是否具有国家重要性无关。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。例如，来自[已隐去]的信函声称，申请人"在保护自然资源和栖息地、保护能源公司和消费者、以及重塑环境与能源法应如何实践——即作为互补性伙伴关系而非分歧的竞争者——方面发挥了不可或缺的作用。"又如，驻[已隐去]古巴[已隐去]大使馆的文化参赞审阅了申请人的"过往研究报告和出版物"、她在先前工作中"关注"的问题，以及申请人过去如何"改变了[已隐去]能源、环境和公司法的发展方向。"然而，关于申请人"发挥了不可或缺的作用"的陈述以及对申请人过往工作和成就的审阅均属回溯性质，而非论述"外国人拟从事的具体事业"在Dhanasar框架下前瞻性地如何可能具有国家重要性。参见同上。同样，来自[已隐去]一位项目主任的信函声称，"在美国仍如此严重依赖石油和天然气、公司利益往往凌驾于环境利益之上的情况下，[申请人]所带来的技能组合具有毋庸置疑的国家利益。"然而，该关于申请人技能组合的陈述——以及信函的其余部分——并未论述"外国人拟从事的具体事业"在Dhanasar框架下如何可能具有国家重要性。参见同上。

部分信函就申请人工作的广度和影响提出了缺乏支持的主张。例如，来自[已隐去]一位项目经理的信函声称，申请人的"杰出工作不仅将在全国范围内惠及美国，而且有能力重塑国际产业，并改善世界各地的环境、经济、能源效率、医疗保健和人权。"该信函概述了申请人先前参与的各种"界定[已隐去]当地社区的结构，这些结构将在未来数代乃至数百年间屹立不倒"，以此例证申请人的"卓越声誉和国家重要性。"然而，该信函并未详细说明"外国人拟在美国前瞻性从事的具体事业"在Dhanasar框架下如何可能具有国家重要性。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。又如，驻[已隐去]古巴[已隐去]大使馆的一位文化参赞的信函笼统地声称，"通过在美国复制[申请人在[已隐去]的过往努力]，她将仅为我国节省数十亿美元不必要的能源、环境和医疗保健成本。"尽管该信函笼统引用了"国际石油变革组织"的一项估算，即美国"目前每年花费超过210亿美元寻找和生产更多化石燃料，这既不切实际，也不可持续"，但该信函并未指出有证明力的、独立的证据来佐证关于拟议事业将节省"数十亿美元不必要的……成本"的估算，也未说明该事业将如何实现这一点。

作为缺乏支持的主张的另一例，[已隐去]项目主任的信函概述了来自"[已隐去]大学[已隐去]系统"的一份未指明报告。然而，记录中并不包含该未指明的[已隐去]大学报告，以佐证项目主任信函中转述的信息。在没有充分、有证明力的独立信息佐证项目主任对[已隐去]大学报告概述的情况下，这些主张仅具有极小的证明价值。申请人引用了项目主任信函的其他部分，声称申请人将"评估当地环境关切、政府法规和工业能源优先事项，直至找到共同、安全、有效且富有成效的解决方案"，她"将能够通过开发诸如美国能源部支持的项目，在法律、石油行业和可再生能源倡议之间架起桥梁，从而解决能源成本差距和环境问题"，并且她将"帮助新一代律师追随她的脚步。"然而，该信函并未详细说明申请人将如何找到解决方案、架起桥梁并帮助年轻律师，也未确定找到解决方案、架起桥梁和帮助年轻律师是否会产生某些改进的流程或进展，从而在环境法或能源法领域产生国家或全球影响。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。

申请人还错误归属了某些信函中的主张。例如，申请人在上诉中声称，来自[已隐去]董事总经理的信函指出，"[申请人]通过建立'跨国石油公司、环境研究科学家和法律之间无价的关系'来追求'可持续未来的创新技术解决方案'。"我们注意到，所涉信函具体指出的是[已隐去]"致力于为可持续未来提供创新技术解决方案"，且申请人"被聘为[已隐去]的专家顾问和法律顾问。"该信函并未如申请人在上诉中所指出的那样具体声称"[申请人]追求'可持续未来的创新技术解决方案'"。4 申请人提交虚假陈述可能使为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性受到质疑。参见Matter of Ho，19 I&N Dec. 582, 591 (BIA 1988)。

作为错误归属主张的另一例，申请人在上诉中称，驻[已隐去]古巴[已隐去]大使馆的文化参赞的信函声称，"[申请人的]法律专长和丰富经验不仅将为国家节省数百万美元的费用和开支，[而且]她还将使自然资源、环境和物种免于灭绝，正如她在[已隐去]多次所做的那样。"然而，所引用的文字并未出现在文化参赞的信函中。相反，该文字出现在[已隐去]的信函中。如上所述，记录中的不一致之处引发了对申请人主张真实性的严重关切。对申请人证据任何方面的怀疑都可能削弱为支持签证申请而提供的其余证据的可靠性和充分性。Matter of Ho，19 I&N Dec. at 591。除了申请人对所引文字的归属不准确之外，[已隐去]的信函并未指出有证明力的、独立的证据来佐证关于申请人的专长和经验将为美国节省费用和开支的估算。该信函也未具体指明拟议事业将拯救的特定自然资源、环境或物种，以及该事业将如何实现这一点。

4 与其他信函类似，该信函回溯性地侧重于申请人在[已隐去]所从事的工作，而非论述"外国人拟从事的具体事业"前瞻性地如何如上所述在Dhanasar框架下可能具有国家重要性。参见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。

总之，申请人在上诉中的主张与推荐信存在不一致之处，且这些信函并未确定"外国人拟从事的具体事业"在Dhanasar框架下是否具有国家重要性。同上。

申请人接下来在上诉中论述书证和背景信息。申请人首先提请我们注意来自若干关于空气质量和健康的报告的信息。申请人声称，审理主任错误地"驳回了这些文件，而未分析实际的'更广泛影响'、现实生活影响或国家利益。"这些报告包括一份2016年来自[已隐去]大学关于[已隐去]空气质量和污染的报告、一篇题为"[已隐去]"的维基百科文章、一篇题为"[已隐去]"的Patch文章，以及类似文件。这些文件为申请人拟通过拟议事业解决的问题提供了背景；然而，它们并未具体指明申请人和拟议事业，也未论述"外国人拟从事的具体事业"在Dhanasar框架下如何具有国家重要性。同上。

申请人随后在上诉中主张，审理主任错误地“强调[了]无关事实，例如《清洁法案》是在2015年6月颁布的，早于[申]请人在Public Advocate任职的时间。”然而，审理主任注意到《清洁法案》颁布日期的语境，是为了作如下铺垫：“该法案要求向[已隐去]和[已隐去]提交半年度报告，内容涉及[已隐去]清理和维护。根据所提供的证据，尚不清楚[申]请人在实施这一举措方面作出了什么贡献。”将《清洁法案》颁布的年份与申请人在Public Advocate任职的期间相比较是相关的，因为申请人声称她“负责……实施诸如《清洁法案》之类的新法规。”此外，审理主任提及颁布日期似乎并非为了“强调”该事实，而是指出自颁布日期以来已经过去的时间、在此期间实施工作的明显程度，以及记录未能证明申请人如何对实施工作作出了贡献。

申请人还在上诉中对审理主任将半年度报告定性为“仅仅是行政报告提交职能”提出异议，转而将其定性为“确保[已隐去]清理和维护的重要工作”。然而，申请人未在上诉中提供支持其主张并推翻审理主任对其工作定性的证据。

申请人随后在上诉中对审理主任的以下论断提出异议：“国家利益豁免并非针对某一整个人群或律师群体的blanket waiver（一揽子豁免），仅仅因为他们恰好在环境和可再生能源法领域工作。”申请人将此定性为“过度简化，[可能]被USCIS用作薄弱的借口，以否认任何职业符合国家利益豁免的标准。”申请人还反驳称，她“从未主张自己获得国家利益豁免是因为‘所有’环境律师都在法律上被涵盖或从事‘具有国家重要性’的工作。”然而，如上所述，在确定国家重要性时，相关问题不是个人将工作的行业、领域或职业的重要性；相反，我们关注的是“外国人拟从事的具体事业”。见Dhanasar，26 I&N Dec. at 889。尽管审理主任关于一揽子豁免的评论并无必要，但审理主任论述的整体语境与

Dhanasar一致。例如，在同一段落中，审理主任指出“ [申请人]必须证明其特定事业具有国家重要性 ”，并得出结论认为“ [申请人]未能证明其拟从事的事业具有国家重要性 ”（着重号为原文所加）。

申请人在上诉中结束关于拟从事事业是否具有国家重要性的讨论时，概述了她“ 有机会影响 ”的“ 倡导活动 ”和“ [特]别项目 ”，例如上文讨论的“ [已隐去]《清洁法案》 ”；“ 绿色基础设施的创建 ”；“ 生物滞留带（bio-swales）的开发，这将减少流入合流制污水溢流系统的径流，并确保强降雨后水污染减少 ”；以及“ 通过推广环保交通方式和具有成本效益的公共太阳能项目来减少[已隐去]碳足迹，这将使代表性不足的社区转向可再生能源并在未来节省成本。 ”申请人再次未详细说明她对实施《清洁法案》的贡献。申请人也未具体说明其影响将创建何种绿色基础设施，以及她将如何实现。同样，记录未能证明申请人的事业将如何影响生物滞留带的开发，或推广环保交通方式和具有成本效益的公共太阳能项目。

申请人未描述这些项目或上述拟从事事业的其他方面将如何导致某些流程改进或进步，从而在某一特定领域产生国家甚至全球影响，或它们是否具有“ 雇用美国工人的重大潜力 ”。Dhanasar，26 I&N Dec. at 889-90。尽管申请人笼统地主张具有成本效益的太阳能项目“ 将使代表性不足的社区转向可再生能源并在未来节省成本 ”，但记录未具体证明该事业——整体或部分——将产生的积极经济影响，特别是在经济萧条地区，以便我们判断这些经济影响是否足够重大，达到国家重要性的水平。例如，该项目将“ 节省成本 ”的笼统主张未具体说明将节省哪些成本、每年节省的美元金额、谁将实现成本节省，以及其他可能证明拟从事事业潜在积极经济影响程度的关键细节。

总之，申请人未能证明拟从事事业具有Dhanasar第一项要件所要求的国家重要性，因此不符合国家利益豁免的资格。我们保留关于记录是否满足Dhanasar第二项或第三项要件的意见。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架的第一项要件，我们认定申请人未能证明其符合国家利益豁免的资格，或未能以自由裁量方式获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。